

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON

N^{os} 1700019 et 1701033

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme
Rapporteur

Le tribunal administratif de Dijon

(1^{ère} Chambre)

M.
Rapporteur public

Audience du 5 octobre 2017
Lecture du 16 octobre 2017

24-02-02-01
C+

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête n° 1700019 et un mémoire enregistrés les 5 janvier et 10 avril 2017
M. et Mme

représentés par l'association AAKPI Themis, demandent au
Tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune du
12 juillet 2016 en tant qu'elle a décidé la mise en vente de huit parcelles appartenant au domaine
privé de la commune et a autorisé son maire à signer tous documents relatifs à ce dossier,
ensemble la décision implicite, née le 9 novembre 2016, par laquelle le maire de la commune a
refusé de retirer cette délibération ;

2°) de mettre à la charge de la commune une somme de 2 000 euros en
application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- à défaut de mentionner la question de la vente du chemin de ronde à des propriétaires
privés à l'ordre du jour adressé aux membres du conseil municipal, la délibération méconnaît
l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ; l'ordre du jour, dont il n'est
pas établi qu'il a été adressé aux membres du conseil municipal, est trop général ;

- la délibération est entachée d'erreur matérielle en tant qu'elle porte sur des parcelles
non existantes à la date de son adoption ; le document d'arpentage dressé par le géomètre-expert
n'a fait l'objet d'aucune transcription auprès des services du cadastre ; aucun plan n'a été fourni
aux conseillers municipaux de sorte qu'ils n'étaient pas clairement informés de la teneur et de la

portée exactes des aliénations en cause ; l'identité des acheteurs n'a été révélée que postérieurement à la réunion du conseil municipal ;

- tous deux conseillers municipaux, ne peuvent légalement se porter acquéreurs de terrains communaux ; la délibération, en indiquant qu'il sera proposé à certains riverains des nouvelles parcelles de les acheter, prévoit de les céder à ces deux conseillers municipaux ;

- en fixant le prix de la cession à 1,50 euros le centiare, sans que celui-ci soit justifié par un motif d'intérêt général, le conseil municipal a entaché la délibération d'erreur d'appréciation, voire de détournement de pouvoir ; le prix n'est pas justifié et porte atteinte aux intérêts financiers de la commune ; le service des domaines n'a pas été consulté ; la commune reconnaît que le prix de vente des parcelles est inférieur à leur valeur réelle ; le projet d'échange de parcelles étant abandonné, la vente des parcelles en litige ne conditionne pas la réalisation de l'aménagement de voirie envisagé ; la vente n'est justifiée que par le projet de M. Joudrier de relier ses parcelles situées de part et d'autre du chemin de ronde ; cette cession empêche tout projet de réhabilitation d'un élément fondamental du patrimoine historique communal ; le refus du maire de communiquer aux requérants le dossier d'enquête publique révèle l'erreur d'appréciation et empêche de prendre connaissance des avis négatifs de la population et du représentant de l'Etat.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 mars, 6 avril, 22 juin et 27 juin 2017, la commune prise en la personne de son maire et représentée par conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par les requérants n'est fondé.

Par une ordonnance du 23 juin 2017, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 juillet suivant.

Un mémoire de pièces présenté pour la commune a été enregistré le 29 septembre 2017 et n'a pas été communiqué.

II - Par une requête n° 1701033 enregistrée le 10 avril 2017

représentée par l'association ANKI THEMIS, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune en date du 27 mars 2017 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Coutarnoux une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la délibération méconnaît l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'un conseiller intéressé par l'acquisition des parcelles constitutives du chemin de ronde a pris part au vote ;

- la question du contentieux portant sur la vente du chemin de ronde ne figurant pas à l'ordre du jour adressé aux membres du conseil municipal, la délibération méconnaît l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ;

- en adoptant la délibération à huis clos, le conseil municipal a entaché sa délibération d'erreur matérielle et d'erreur d'appréciation ; compte tenu du retard de deux conseillers à la séance du 27 mars 2017, il n'est pas établi que le huis clos a été adopté à la majorité absolue des membres présents, comme le prévoit l'article L. 2121-18 du code général des collectivités

territoriales ; le motif tiré d'un « *ordre du jour particulièrement sensible* » ne permet pas de justifier le huis clos en l'absence de tout trouble à la sérénité des débats.

Une mise en demeure a été adressée le 23 juin 2017 à la commune en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime,
- la décision du Conseil d'Etat du 14 octobre 2015 n° 375577,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme .
- les conclusions de . rapporteur public,
- les observations de Me . représentant les requérants,

1. Considérant que les requêtes n° 1700019 et n° 1701033 présentées par M. et Mme et autres, présentent à juger des questions connexes ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant que, par une délibération du 14 avril 2015, le conseil municipal de la commune . a accepté le principe d'un échange entre des parcelles situées rue de la Brèche, appartenant à un propriétaire privé, contre le chemin rural n° 19 dit « *chemin de ronde* », et l'ouverture d'une enquête publique en vue d'une telle aliénation ; qu'au terme de l'enquête publique qui s'est déroulée du 15 au 29 juin 2015, le commissaire-enquêteur a rendu un rapport dans lequel il indiquait notamment qu'un tel échange, s'agissant d'un chemin rural, serait illégal et que seule une vente était envisageable ; que, par une délibération du 20 juillet 2015, le conseil municipal de . après avoir constaté que le chemin de ronde avait cessé d'être affecté à l'usage du public, a décidé de charger le maire d'en informer les riverains ainsi que les services du cadastre et de reporter la décision d'aliéner ce chemin ;

3. Considérant que, par une délibération du 22 février 2016, le conseil municipal a autorisé le maire à signer tous documents relatifs à la réalisation de la nouvelle division parcellaire du chemin rural n° 19 ; que, par délibération du 12 juillet 2016, il a décidé de mettre en vente les parcelles nouvellement créées cadastrées AB n°s 437, 436, 435, 434 et ZB n°s 224, 225, 226 et 227, d'en fixer le prix à 1,50 euros le centiare et d'autoriser « *le maire à signer tous documents relatifs à ce dossier jusqu'aux actes administratifs de vente* » ;

4. Considérant que, par recours gracieux du 8 septembre 2016, M. et Mme Christian

ont demandé au maire de Coumoussac de leur communiquer une copie du dossier d'enquête publique ; que du silence gardé par l'autorité administrative est née une décision implicite de rejet de ce recours ; que, par requête enregistrée sous le n° 1700019, M. et Mme et autres demandent au Tribunal d'annuler la

délibération du 12 juillet 2016 en tant qu'elle a décidé la mise en vente de huit parcelles appartenant au domaine privé de la commune et a autorisé son maire à signer tous documents relatifs à ce dossier, ensemble la décision implicite ayant rejeté leur recours gracieux ;

5. Considérant que, par une requête enregistrée sous le n° 1701033, ces mêmes requérants demandent au Tribunal d'annuler « *la délibération en date du 27 mars 2017 adoptée par le conseil municipal de la commune* », dont le contenu porte notamment sur le suivi du dossier n° 1700019 pendant devant le Tribunal ;

En ce qui concerne la délibération du 12 juillet 2016 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête ;

6. Considérant que la cession par une commune d'un terrain à des particuliers pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes ;

7. Considérant que, pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général ; que, si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; qu'il doit, enfin, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé ;

S'agissant de la sous-évaluation du prix :

8. Considérant, d'une part, que selon la délibération en litige, les parcelles cadastrées AB n°s 437, 436, 435, 434 et ZB n°s 224, 225, 226 et 227, d'une surface totale de 1071 centiares sur les 1503 centiares que forment les nouvelles parcelles constitutives du chemin rural n° 19 dit « *chemin de ronde* », devaient être vendues au prix de 1,50 euros le centiare afin de couvrir les coûts liés à la division parcellaire et aux opérations de mise en vente ; que, selon cette délibération, ce prix visait à permettre à la commune de réaliser une « *opération blanche* » ;

9. Considérant, d'autre part, que les requérants soutiennent qu'un tel prix est sous-évalué et que le service des domaines n'a jamais été saisi aux fins d'émettre un avis sur la valeur vénale des parcelles en cause ; que la commune, dans ses écritures en défense, n'a pas contesté la sous-évaluation de la valeur de ces parcelles ;

10. Considérant, dans les circonstances de l'espèce, que la commune doit être regardée comme ayant autorisé la cession d'un élément de son patrimoine pour un prix inférieur à sa valeur ;

S'agissant du motif d'intérêt général :

11. Considérant, d'une part, que la commune fait valoir que l'objectif de l'aliénation était initialement de procéder à un échange avec M. propriétaire de parcelles situées de part et d'autre du chemin rural n° 19, entre le « *chemin de ronde* » et les

parcelles situées rue de la Brèche, cadastrées ZC n^{os} 193, 199, 200 et 203, afin de permettre l'élargissement de cette voie communale ; que, toutefois, il est constant que ce projet d'échange, qui méconnaissait les dispositions de l'article L. 161-10 du code rural organisant la vente d'un chemin rural dont l'affectation à l'usage du public a cessé, a été abandonné sur les conseils du commissaire-enquêteur au profit d'une cession ; que, dès lors, l'élargissement de la rue de la Brèche constitue une opération autonome et ne peut être regardé comme un motif d'intérêt général susceptible de justifier la vente des parcelles en cause pour un prix inférieur à leur valeur ;

12. Considérant, au surplus, que l'article L. 161-10 du code rural, applicable aux chemins ruraux, prévoit que « *lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir les terrains attenant à leurs propriétés* » ; que, dès lors, la commune de Coutarnoux était tenue de proposer à l'ensemble des propriétaires riverains d'acquérir les parcelles attenantes à leurs propriétés, et non uniquement, selon les termes de la délibération litigieuse, à « *certain riverains des nouvelles parcelles concernées* » ; qu'ainsi, il n'existait aucune garantie que M. _____ avec qui un échange avait été initialement envisagé, soit l'unique acquéreur des parcelles cédées, desquelles plusieurs autres propriétaires sont riverains ;

13. Considérant, d'autre part, que la commune _____ ne fait valoir aucun autre motif d'intérêt général au soutien de cette cession ;

14. Considérant que, dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin d'examiner les éventuelles contreparties que comporte la cession, les requérants sont fondés à soutenir que la délibération en litige méconnaît le principe selon lequel une collectivité publique ne peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la délibération du 12 juillet 2016, par laquelle le conseil municipal _____ a décidé de mettre en vente les parcelles cadastrées AB n^{os} 437, 436, 435, 434 et ZB n^{os} 224, 225, 226 et 227, a fixé le prix à 1,50 euros le centiare et a autorisé le maire à signer tous documents relatifs à ce dossier jusqu'aux actes de vente doit être annulée ;

En ce qui concerne la délibération du 27 mars 2017 :

S'agissant de la portée de la requête :

16. Considérant que, compte tenu tant de la demande de jonction formulée par les parties que des moyens soulevés à l'appui de la requête n° 1701033, les requérants doivent être regardés comme demandant l'annulation de la délibération du 27 mars 2017 uniquement en tant qu'elle porte sur le suivi du dossier n° 1700019 alors pendant devant le Tribunal ;

S'agissant de la recevabilité :

17. Considérant que la commune _____ fait valoir, dans ses écritures en défense, que la réunion du conseil municipal du 27 mars 2017 n'a pas abouti à l'adoption d'une délibération relative à la procédure pendante devant le Tribunal ; qu'ainsi, elle doit être regardée comme soulevant une fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision ;

18. Considérant que la délibération querellée se borne, s'agissant du point relatif au suivi de dossier devant le Tribunal administratif de Dijon, à exposer que « *le maire présente le mémoire [en] défense que l'avocat de la commune a préparé dans l'affaire l'opposant à plusieurs propriétaires de la commune. Il sera déposé par l'avocat de la commune au tribunal*

administratif»; qu'ainsi, sur ce point, dès lors qu'aucun vote n'est intervenu et qu'aucune décision n'a été adoptée par les membres du conseil municipal, la délibération du 27 mars 2017 ne saurait être regardée comme faisant grief aux requérants ; qu'il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par la commune et, par suite, de rejeter les conclusions de M. et Mme et autres tendant à l'annulation de ladite délibération :

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne l'instance n° 1700019 :

19. Considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. et Mme et autres, qui n'ont pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

20. Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune une somme globale de 1 000 euros au titre des frais exposés par M. et Mme et autres et non compris dans les dépens ;

En ce qui concerne l'instance n° 1701033 :

21. Considérant que ces mêmes dispositions font obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par M. et Mme et autres soit mise à la charge de la commune qui n'a pas la qualité de partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de la commune du 12 juillet 2016 en tant qu'elle a décidé la mise en vente de huit parcelles appartenant au domaine privé de la commune et autorisé son maire à signer tous documents relatifs à ce dossier, ainsi que la décision implicite portant rejet du recours gracieux formulé par M. et Mme et autres sont annulées.

Article 2 : La requête n° 1701033 est rejetée.

Article 3 : La commune versera à M. et Mme et autres une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions formulées par la commune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme et à la commune

Copie du jugement sera transmise au préfet de l'Yonne.

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

président,

premier conseiller,
, premier conseiller.

Lu en audience publique le 16 octobre 2017.

Le rapporteur,



Le président,



Le greffier,



La République mande et ordonne au préfet de l'Yonne en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition,
Le greffier